

Nova medijska zakonodaja ali kako spraviti civilno družbo v svet RTV

Nova zakonodaja o medijih (javnih glasilih) se je nekoliko »izgubila« v množičnem in zaradi bližajočega se roka za uskladitev z novo ustavo tudi mrzličnem sprejemanju nove sistemske zakonodaje. Zakon o RTV Slovenija že nekaj mesecev čaka na prvo obravnavo v državnem zboru, zakon o javnih glasilih (za drugo obravnavo, ker je bil osnutek sprejet že v prejšnji skupščini) pa bo v teh dneh dan v vladni, nato pa v parlamentarni postopek. Dodatna težava je v tem, da je pomembna zakonodaja o medijih resorsko razdeljena na dva dela: tisk in »vsebinska plat« elektronskih medijev sta naložena uradu vlade za informiranje, telekomunikacije nasploh, vključno z delitvijo frekvenc, pa ministrstvu za promet in zveze. Zato bo to besedilo, žal, omejeno na oba zakona, ki sta v pristojnosti urada (v nadaljevanju besedila: predlagatelj).

Zakon o RTV Slovenija je statusni zakon, ki opredeljuje zlasti dejavnost, vire financiranja in način upravljanja javnega radia in televizije. Ključna in politično najbolj zanimiva točka novega zakona je sprememba sestave sveta RTV Slovenija (v nadaljevanju besedila: svet) kot organa upravljanja. Formalna plat predlagane tristranske (pravzaprav petstranske, če upoštevamo še predstavnika obeh »priznanih« narodnih manjšin) sestave sveta, ki izhaja iz potrebe po uskladitvi z zakonom o javnih zavodih, je manj pomembna. Zakon o RTV je *lex specialis*, ki lahko sestavo organa upravljanja uredi tudi drugače kot v »krovnem« zakonu, sploh pa je zakon o javnih zavodih prav v tem delu sporen (vprašanje operativnosti in pristojnosti svetov javnih zavodov, razmejitev med organom upravljanja in strokovnim svetom, s primerjalnoppravnega vidika sporna udeležba predstavnikov zaposlenih itd.). Pri presoji, ali je predlagana sestava sveta ustrezna, je treba izhajati predvsem iz skladnosti predloga s temeljnim ciljem, ki ga želi predlagatelj doseči – to pa je politično čim bolj nepristranska, od vsakokratne politične oblasti čim bolj neodvisna javna RTV (ta »čim bolj« kajpak izhaja iz trivialne ugotovitve, da sta »popolna« nepristranskost in politična neodvisnost nedosegljivi ideal). Seveda to ni edini problem, pomembno je na primer tudi vprašanje zagotovitve operativnosti in pristojnosti sveta, ki sta verjetno v obratnem sorazmerju z »demokracijsko« sestavo sveta, vendar je ta problem lažje rešljiv kot prejšnji (s številčno omejitvijo na največ 25 članov sveta, uvedbo instituta namestnikov, večjimi pristojnostmi in jasno razmejitvijo odgovornosti generalnega direktorja ipd.).

Ni naključje, da je bila sprememba »socialističnega« zakona o RTV med prednostnimi nalogami nekdanje vladajoče koalicije Demos. Zakon je bil spremenjen že nekaj mesecev po prvih večstrankarskih volitvah, edini cilj sprememb pa je bil podreditev tega »ideološkega aparata države« novi oblasti. Spremenjeni zakon je v okviru 25-članske sestave sveta resda predvidel po enega predstavnika obeh narodnih manjšin in tri predstavnike zaposlenih v RTV, vendar je tudi te imenoval parlament (!). Pisec teh vrstic je bil priča značilnemu medstrankarskemu trgovanju z imeni, ki naj bi zagotovilo takšno sestavo sveta, da bo ta ustrezal razmerju moči v parlamentu. Takratna opozicija je v tej trgovini pokazala nekaj več spretnosti,

* Mile Šetinc, publicist.

zato je bila končna sestava sveta približno ravnotežna (glede na razmerje predstavnikov obeh političnih blokov v svetu), kar je kasneje pripeljalo do številnih pat položajev pri glasovanjih, zlasti pri najpomembnejših kadrovskih zadevah, ko nobena »stran« ni bila dovolj močna, da bi vsilila »svoje« kandidata. Druge večstrankarske volitve – ob čedalje težjem zagotavljanju sklepčnosti sej sveta – so spodbile tudi tovrstno legitimnost sveta, saj zdaj sedijo v njem predstavniki strank, ki jih ni več v parlamentu, imenovanje štirih novih članov (ki so nadomestili tiste, ki so iz različnih razlogov odstopili) pa je le zasilno vzpostavilo legitimnostno zvezo z novim parlamentom oziroma z novimi parlamentarnimi strankami.

Ko bo državni zbor obravnaval ta del predloga novega zakona o RTV, bo moral najprej odgovoriti na vprašanje, kakšno javno RTV si želi. Če mu je všeč takšna, kakršna je zdaj, ko je enega in edinega gospodarja iz preteklosti nadomestila desetina novih gospodarjev, ki se drenjajo v organu upravljanja in pri programski eksekutivi RTV povzročajo »nevrotično«, nikoli do konca uspešno in nesporno iskanje ravnotežja med strankarskimi pritiski, potem je boljše, da pusti stvar na miru in poskrbi le za zamenjavo celotnega sveta, ki naj ustreza novemu razmerju sil v parlamentu. Če pa resnično želi avtonomno, javno RTV, ki bo – ob nujni, tudi formalistični ekvilibristiki pri predstavljanju različnih političnih usmeritev, zlasti še v predvolilnih kampanjah – vzpostavila lastno programsko subjektiviteto, potem se mora odločiti za strankarsko čim manj obarvano in s tem nujno tudi precej zapleteno sestavo sveta. Seveda strankarskega vpliva nikoli ni mogoče povsem izključiti. Ljudje so večinoma člani strank ali njihovi simpatizerji tudi, če prihajajo iz povsem nepolitičnih institucij. Toda nekaj povsem drugega je, če je načelo strankarske zastopanosti temeljno vodilo pri imenovanju sveta in če strankarski profesionalci neposredno upravljajo sistem javne RTV. To pomeni, da svet RTV postane nekakšno delovno telo parlamenta, instrument volje vladajoče koalicije; in to pomeni, da nove volitve ali celo zgolj spremembe v vladajoči koaliciji praviloma pomenijo radikalni zasuk v uredniški in najbrž tudi kadrovski politiki javne RTV. Takšna pervertiranost deklarirane »nacionalnosti« njenih programov bi javno RTV med drugim še bolj boleče izpostavila konkurenci novih, komercialnih RTV organizacij.

Predlog zakona poskuša rešiti ta problem z določilom, po katerem sedem članov sveta in njihovih namestnikov imenuje državni zbor, tako da je v največji meri upoštevana proporcionalna zastopanost predstavnikov parlamentarnih strank, vendar pa ti člani ne smejo biti poslanci ali državni funkcionarji, po enega predstavnika in njegovega namestnika imenujeta obe manjšinski narodni skupnosti; devet članov in njihovih namestnikov imenuje državni svet izmed javnih delavcev (ob upoštevanju nekoliko prilagojene strukture interesnih skupin v državnem svetu), pri čemer pa ti ne smejo biti ne poslanci ne svetniki ne državni funkcionarji in ne člani vodstev političnih strank; sedem članov in njihovih namestnikov pa izvolijo zaposleni v RTV Slovenija na neposrednih volitvah. Najbolj sporna je seveda največja, uporabniška (»civilnodružbena«) »partija« v svetu. Predlagatelj se je odločil za državni svet kot nekakšen selekcijski mehanizem za izbiro med številnimi možnostmi, ki jih ponujata tako abstraktna pojma, kot sta »uporabniki« oziroma »civilna družba«. Državni svet je namreč ustavno opredeljeno zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov in s tem v naši ureditvi najbližje tistemu, kar po navadi razumemo pod pojmom »civilna družba«.

Razprave v delovnih telesih državnega zbora pa so pokazale, da takšen predlog nima kaj dosti možnosti za uspeh. Čeprav je mogoče tudi empirično dokazovati, da je državni svet neprimerno manj strankarsko obarvan kot državni zbor (stranke

so pri volitvah v državni svet lahko neposredno sodelovale le pri kandidiranju predstavnikov lokalnih interesov, svetniki niso poklicni politiki, le za njihov manjši del je mogoče nesporno ugotoviti strankarsko pripadnost, njihove odločitve so mnogo manj predvidljive kot odločitve državnega zbora, način njihovega dela je bliže delegatskemu kot poslanskemu načelu itd.), pa poslanci državnega zbora večinoma ne delijo tega mnenja. Poslanci desnih strank imajo, kot kaže, državni svet za levičarsko mimikrijo (enega od načinov domnevnega posedovanja realne oblasti »iz ozadja«!), svoje pa je opravila tudi animoziteta do državnega sveta zaradi številnih odločilnih vetov, s katerimi je ta začel svoje delo in si s tem »poskušal prisvojiti zakonodajalske pristojnosti«. Poslanci državnega zbora imajo, skratka, državni svet za še kako strankarsko institucijo, le da je tam strankarsko razmerje »manj jasno« – posledica je zahteva, da tudi »civilnodružbeni« del sveta RTV Slovenija imenuje institucija z »jasnim« strankarskim razmerjem, torej državni zbor. Predlagatelj se je zato odločil, da ob zavrnitvi državnega sveta kot ene od »delegatskih baz« za organ upravljanja RTV predlaga državnemu zboru, naj ga pooblasti, da kar sam v zakon vključi izbor »civilnodružbenih« subjektov, ki bi bili upravičeni, da samostojno imenujejo svoje predstavnike v svetu. To je zaradi velikega števila subjektov, ki lahko dokazujejo, da zaradi narave svoje dejavnosti »zaslužijo, pravico do vplivanja na programsko in druge politike javne RTV, sicer precej mučna naloga, vendar še vedno boljše, kot da se državni zbor polasti tudi volilne pravice »uporabnikov«.

Na kratko omenimo še nekaj drugih sprememb, ki naj bi jih prinesel novi zakon o RTV Slovenija: obveznost RTV Slovenija, da 20 odstotkov lastne produkcije programov ponudi v izdelavo drugim RTV organizacijam oziroma producentom na podlagi javnega razpisa in po postopku, ki je predpisan za oddajo del, ki se financirajo iz republiškega proračuna; prepoved politične propagande (razen brezplačne predstavitve političnih strank in njihovih kandidatov v predvolilni kampanji); omejitev obsega ekonomske propagande na 15 odstotkov programskega časa; obveznost prodajalcev RTV sprejemnikov, da vodijo evidenco kupcev za potrebe izterjave naročnine (to določilo je sprožilo nekaj viharjih javnih kritik, češ da gre za sunek v smeri »orwellovske družbe« – pa čeprav gre za edini učinkovit način izterjave te parafiskalne dajatve in čeprav takšno ureditev po podatkih iz leta 1986 pozna 12 evropskih držav); imenovanje odgovornih urednikov programov v soglasju s predstavništvom zaposlenih v uredništvih; izločitev organizacijske enote oddajniki in zveze iz RTV Slovenija in njena preobrazba v javno podjetje. Slednja sprememba je uresničitev ideje iz konca 80. let (ko so začele nastajati razmere za postopno pluralizacijo slovenske radiodifuzije), po kateri so dostopnost, cena in kakovost storitev oddajniško-prenosne infrastrukture preveč pomembna stvar, da bi lahko ostala monopol ene RTV organizacije, pa čeprav je to nacionalna RTV. Predlagana izločitev doslej še ni imela večjega javnega odmeva, je pa naletela na razumljiv odpor vodstva RTV Slovenija.

Pri pripravljanju predloga zakona o javnih glasilih je bilo predlagatelju temeljno vodilo, naj se država čim manj vtika v javno obveščanje. Država naj, na kratko, skrbi za varstvo ustavnih pravic državljanov (pravice do popravka in odgovora, pravice do pridobivanja javnih informacij), vgradi naj nekatera zakonska varovala za novinarsko avtonomijo nasproti lastnikom javnih glasil, poskrbi za spoštovanje evropskih konvencij glede ekonomske propagande in sponzorstva (zlasti v radiodifuziji), prepreči naj (ali, bolj realistično, vsaj ovira) procese monopolne, zlasti vertikalne koncentracije medijev in uredi naj postopek podeljevanja (in odvzemanja) radijskih frekvenc. Zakon naj bi dokončno ukinil institut ustanovitelja javne-

ga glasila, ki je značilen nasledek nekdanje ureditve, ko je SZDL kot ustanoviteljica vseh pomembnejših medijev skrbela za politični nadzor nad njihovo vsebino. Zakon zdaj govori le o izdajatelju javnega glasila, stvar lastnika javnega glasila pa je, ali bo izdajanje opravljal sam ali pa ga bo poveril kaki drugi osebi.

Zakon kot pozitivno dediščino iz dosedanjega zakona o javnem obveščanju v celoti in bolj ali manj nespremenjeno povzema poglavje o odgovoru in popravku. Nasproti zahtevam, naj bi to področje normativno poenostavili, je predlagatelj zavzel stališče, da dosedanja normativna ureditev pravice do odgovora in popravka ni bila sporna, zato tudi ni nobene potrebe, da bi po novem prepuščali sodni praksi iskanje rešitev, ki so bile do zdaj že razmeroma natančno in zadovoljivo kodificirane. Zakon tokrat prvič ne samo normira, ampak tudi kazensko sankcionira pravico javnosti oziroma novinarjev kot njenih agentov do pridobivanja informacij javnega pomena. Dajanje informacij se lahko odreče v primerih, ko so informacije na predpisani način določene kot državna, vojaška, poslovna ali uradna tajnost ali če bi to pomenilo kršitev tajnosti osebnih podatkov ali škodilo sodnemu postopku.

Vsebinsko najpomembnejša novost, ki jo prinaša predlog zakona, pa je prav gotovo poglavje, ki govori o pravicah in odgovornostnih odgovornega urednika, uredništev in novinarjev. Gre za zaščito novinarske (uredniške) avtonomije, ki že normira nekaj, o čemer v nekaterih drugih evropskih zakonodajah šele razmišljajo: posebne pravice uredništev oziroma njihovih predstavništev pri imenovanjih odgovornih urednikov in spremembah vsebinskih zasnov. Določitev vsebinske zasnove javnega glasila je seveda suverena pravica lastnika, ki ga je ustanovil, da bi z njim uresničil neki vsebinski in/ali tržni cilj. Da pa bi novinarje, ki so z lastnikom sklenili pogodbo o zaposlitvi na podlagi točno določene vsebinske zasnove javnega glasila, zaščitili pred nenadnimi spremembami, ki bi jih lahko čez noč postavile v povsem nov položaj (na primer iz novinarjev pri »resnem« tedniku v novinarje pri tabloidu), zakon od lastnika zahteva, da si priskrbi njihovo soglasje, kadar spreminja vsebinsko zasnovo, saj bi bila sicer kršena pogodba o zaposlitvi. Podobno velja za imenovanje odgovornega urednika, ki vodi, usklajuje in razporeja delo urednikov in novinarjev – zato mora biti »priznan« tudi od novinarjev, ne samo od lastnika, drugače ne more zagotavljati resnične avtonomije uredniške politike (seveda v skladu z vsebinsko zasnovo javnega glasila in novinarskim kodeksom). Ker pa se je predlagatelj zavedal tako tega, da obe vrsti soglasij ne moreta izčrpati vse problematike možnih sporov med lastnikom in novinarji, kot tega, da je treba preprečiti nevarnost morebitnih medsebojnih blokad, je predvidel institut poravnalnega sveta. Vanj bi lastnik in uredništvo imenovala po tri predstavnike, predsednika kot sedmega in odločujočega (ob popolnem nesoglasju) pa bi obe strani imenovali sporazumno (če sporazum ne bi bil dosežen, bi ga imenovalo pristojno sodišče, tako kot pri arbitražah iz delovnih sporov).

Najbolj ostro pa bo v obstoječe stanje na področju javnega obveščanja poseglo tisto poglavje predloga zakona, ki govori o pluralnosti in raznovrstnosti javnih glasil (»protimonopolne klavzule«). Medtem ko procesa horizontalne koncentracije (medijev iste vrste, denimo tiska) še ni zaznati, pa je javna skrivnost, da tako rekoč vsi slovenski dnevniki iščejo načine za vertikalno koncentracijo (povezovanje med tiskom in elektronskimi mediji). To je tudi razumljivo. Veliki dnevniki so si v preteklih desetletjih pravzaprav razdelili bralstvo, deloma teritorialno, deloma pa po izobrazbeno-poklicnih segmentih javnosti, medsebojno kapitalsko prevzemanje pa se bo pojavilo šele čez leta, ko bodo začeli zaposleni prodajati svoje, med lastninjenjem pridobljene delnice. Nasprotno pa enkratno in naglo odpiranje pro-

stora za nastanek komercialnih RTV organizacij, ki ga je sprožila sprostitev delitve radijskih frekvenc v zadnjem letu, ponuja velike možnosti za vertikalna povezovanja, saj »novincem« primanjkuje kapitala, imajo pa dragocene frekvence – delovati pa je treba hitro, kajti slovenski trg je premajhen za veliko število komercialnih televizij. Predlagatelj se je tega problema lotil z določili, ki omejujejo lastništvo posameznega javnega glasila na največ tretjino delnic oziroma deležev, vertikalno lastništvo (na primer, da bi imel dnevni časopis v lasti RTV organizacijo in obratno) pa sploh prepovedujejo. Pri tem se predlagatelj zaveda številnih možnosti izigravanja takšnih zakonskih določil, na primer s tako imenovanimi slamnatimi družbami (kar kaže tudi zahodnoevropska praksa), vendar pa zakonska prepoved daje vsaj legitimnost vsakršnemu javnemu nadzoru nad monopolizacijo medijskega prostora.

Predlog zakona vsebuje tudi precej obširno poglavje o radijskih in televizijskih programih, od katerega pa omenimo le določilo, po katerem bi radijske frekvence delila komisija za radiodifuzijo, ki bi jo iz vrst strokovnjakov in predstavnikov RTV organizacij imenoval državni zbor. Dosedanja ureditev, po kateri je to pristojnost ministra za promet in zveze, je namreč nevzdržna, saj daje enemu človeku (in njegovi stranki) v roke moč odločanja o delitvi izjemno pomembne in omejene javne dobrine – mednarodno odmerjenega števila radijskih frekvenc.